5

RECERCA

REVISTA DE PENSAMENT I ANÀLISI

Processos globals, conseqüències locals



RECERCA, REVISTA DE PENSAMENT I ANÀLISI, NÚM. 5. 2005. ISSN: 1130-61-49 - pp. 101-126

El sistema internacional de respuesta a los desastres. Limitaciones y tendencias

FRANCISCO REY MARCOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN HUMANITARIA. IECAH

Resumen

El aumento de los desastres de componente natural, y el nuevo tipo de conflictividad violenta que vive nuestro mundo, han hecho que la acción humanitaria haya crecido en las últimas décadas y se hayan creado o revitalizado organismos internacionales para abordar la respuesta a estas crisis.

Sin embargo, así como en otros ámbitos de la cooperación internacional trató de diseñarse, al menos teóricamente, un sistema coherente que dividiera las competencias entre las diversas instituciones y asignara roles más o menos claros a cada una de ellas, esto no ha sido así en el ámbito humanitario. No ha existido un Bretón Woods, como en el caso de la ayuda al desarrollo, ni conferencias internacionales que propusieran avances en esta concepción sistemática. Ahora, vinculado con el necesario proceso de reforma de las Naciones Unidas y con el creciente protagonismo del Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios y la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) parece una oportunidad excelente para reflexionar sobre los retos a los que se enfrenta nuestro mundo en los próximos años y, más en concreto, sobre el sistema internacional de respuesta a las crisis y desastres.

A esto, vienen a unirse además, recientes acontecimientos internacionales como *tsunami* que asoló el sur de Asia a finales de diciembre de 2004, la Conferencia Internacional sobre Reducción de Desastres en Kobe (Japón) o los efectos de los huracanes Katrina y Rita en Estados Unidos, que han venido a poner aun más de relieve la necesidad de promover el fortalecimiento de un sistema internacional de respuesta a los desastres.

El artículo pretende explorar estos temas, profundizando en los instrumentos e instituciones con los que cuenta la comunidad internacional para ello y centrándonos en los de carácter oficial: Naciones Unidas, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y Unión Europea a través de la Oficina Humanitaria (ECHO) y los donantes bilaterales. Quedan fuera otros actores como las ONG, los medios de comunicación o los ejércitos a los que se alude de modo colateral.

Palabras clave: Acción humanitaria, ayuda internacional, CAP (Llamamientos consolidados de la ONU), coordinación, desastres, donantes de ayuda, ECHO (Oficina Humanitaria de la Comisión Europea), emergencias, fuerzas armadas, Good Humanitarian Donorship (GHD), Naciones Unidas, OCHA (Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios), ONG, Operaciones de Paz, organismos internacionales, riesgo, vulnerabilidad.

Abstract

The increase of natural disasters and the new type of violent dispute that our world experiences have meant that humanitarian action has grown in recent decades, and international organisations have been created or revitalised to cope with the response to these crises.

However, whereas an attempt has been made in other international cooperation spheres –at least theoretically– to design a coherent system that divides the competences among the various institutions and allocates more or less clear roles to each of them, this has not been the case of the humanitarian sphere. There has been neither Breton Woods as in the case of development assistance, nor international conferences to propose advances in this systematic conception. Presently, there appears to be an excellent opportunity to reflect on the challenges our world faces over the next few years, and more specifically on the international system's response to crises and disasters, an opportunity which is linked to the necessary United Nations reform process, and to the growing prominence of the Assistant Secretary for Humanitarian Affairs and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

Furthermore, recent international events are linked to this, such as the *tsunamis* which destroyed south Asia at the end of December 2004, the International Conference on the Reduction of Disasters in Kobe (Japan), or the effects caused by the hurricanes Katrina and Rita in the United States, which only highlight further the need to promote a strengthening of the international system's response to disasters.

This article intends to explore these topics by studying in depth the instruments and institutions which the international community has, and by focussing on those of an official nature: the United Nations, Development Assistance Committee (DAC) of OECD, and the European Union through its humanitarian aid department (ECHO), and bilateral donors. Other stakeholders, such as NGOS, the media, or armies which are colaterally alluded to, have not been included.

Key words: Humanitarian action, international aid, CAP (UN Consolidated Appeals Processes), coordination, disasters, aid donors, ECHO (European Commission Humanitarian Office), emergencies, armed forces, Good Humanitarian Donorship (GHD), United Nations, OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), NGOS, peacekeeping operations, international organisms, risk, vulnerability.

Introducción

En una curiosa presentación en transparencias del proyecto Esfera, que ha tenido mucho éxito en cursos de formación, se muestra cómo han ido surgiendo diversos organismos e instituciones para responder a las necesidades generadas por los desastres, cómo sus mandatos y funciones se solapan y se concluye con una pregunta: ¿a esto puede llamársele sistema? Efectivamente, así como en otros ámbitos de la cooperación internacional trató de diseñarse, al menos teóricamente, un sistema coherente que dividiera las competencias entre las diversas ins-

tituciones y asignara roles más o menos claros a cada una de ellas, esto no ha sido así en el ámbito humanitario. No ha existido un Breton Woods, como en el caso de la ayuda al desarrollo, ni conferencias internacionales que propusieran avances en esta concepción sistemática. Ahora, vinculado con el necesario proceso de reforma de las Naciones Unidas y con el creciente protagonismo del Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios y la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) parece una oportunidad excelente para reflexionar sobre los retos a los que se enfrenta nuestro mundo en los próximos años y, más en concreto, sobre el sistema internacional de respuesta a las crisis y desastres.

Además, los recientes acontecimientos internacionales dejan clara la pertinencia de este tema. El *tsunami* que asoló el sur de Asia a finales de diciembre de 2004 ha sido, sin duda, el desastre natural de mayor magnitud de las últimas décadas y aunque la respuesta internacional ha sido aparentemente masiva y razonablemente eficaz, pone en cuestión la «arquitectura» internacional prevista para afrontar estos eventos. Precisamente, unos días antes del desastre, el Secretario General de Naciones Unidas había presentado el informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas los desafíos y el cambio con el título de *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, que contiene numerosas propuestas sobre la reforma de las Naciones Unidas y que apenas hace referencias a las cuestiones relativas a los desastres naturales. Poco después del *tsunami,* durante el mes de enero, se celebró la Conferencia Internacional sobre Reducción de Desastres en Kobe (Japón) que cobró mayor relevancia al esperarse de ella medidas concretas de largo plazo para prevenir y mitigar los desastres. Y todo esto, en un escenario internacional en el que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no avanzan como se preveía y en el que los indicadores de progreso de estos ODM son bastante pesimistas y tal como se ha visto en reciente Asamblea General de la ONU del mes de septiembre, están muy por debajo de la previsiones.

En este contexto, los efectos de los huracanes Katrina y Rita en el país más desarrollado del planeta, han venido a poner aun más de relieve el hecho de que también los países ricos sufren los dramáticos efectos de los desastres y ya no pueden vivir como hasta ahora, de espaldas a esta realidad. Por ello, aunque sea tópico, es preciso comenzar cualquier reflexión o artículo sobre cuestiones humanitarias hablando del auge de lo humanitario en el escenario internacional de los años noventa y de los efectos, de todo tipo, que este auge ha tenido y está teniendo en el

mundo de la cooperación y de las relaciones internacionales en general. En efecto, cualquiera que sea el punto de vista que adoptemos, cuantitativo, cualitativo, mediático, etc., es preciso reconocer que lo «humanitario», el propio término, ha experimentado un crecimiento inusitado y raro es el día que no aparece varias veces en los medios de comunicación. ¿A qué se debe este aumento del interés por las cuestiones humanitarias? ¿Qué ha cambiado en el escenario internacional que justifique este interés? ¿Cuáles son sus efectos positivos? ¿Puede tener eso dobles lecturas o efectos negativos?

Es claro, como dijimos anteriormente, que en los últimos años se ha producido, tanto un incremento de los desastres más o menos naturales, como de los conflictos, las guerras o las llamadas emergencias complejas. Pero, ¿justificarían estos hechos por si solos el aumento de la ayuda humanitaria y su nuevo papel en el escenario internacional? ¿Cuáles son las enseñanzas que podemos extraer de la respuesta a desastres de gran magnitud como el ocasionado por el tsunami en Asia o por el Katrina? ¿Estamos avanzando en la construcción de una conciencia internacional que valore adecuadamente los riesgos a los que nos enfrentamos?

En este artículo pretendemos explorar estos temas, profundizando en los instrumentos e instituciones con los que cuenta la comunidad internacional para ello y centrándonos en los de carácter oficial. Dejamos fuera otros actores como las ONG, los medios de comunicación o los ejércitos a los que aludiremos en ocasiones de modo colateral.

1. La realidad. Vivir con el riesgo

En los años ochenta, coincidiendo con la nueva situación internacional creada tras la caída del muro de Berlín, los nuevos tipos de conflictividad internacional y el aumento de desastres tecnológicos como el de Chernobil, hizo fortuna la expresión «sociedad del riesgo» propuesta por diversos pensadores como el sociólogo alemán Ulrich Beck. Durante un tiempo, pareció que la comunidad internacional y, sobre todo, las sociedades desarrolladas tomaban conciencia de la complejidad y la multidimensionalidad de este riesgo y de la necesidad de «convivir» con él y de prepararse. Pero en muy poco tiempo la percepción del tipo de riesgos ha cambiado extraordinariamente y tras el brutal atentado del 11-S pareciera para muchos que la única amenaza fuera el terrorismo internacional.

En efecto, pese a que desde diversos organismos internacionales se ha tratado en estos años de llamar la atención sobre las diversas tipologías de amenazas y de la verdadera naturaleza de los riesgos y vulnerabilidades de nuestras sociedades, la situación antes del *tsunami* era de olvido de estos informes y de atención exclusiva a los problemas vinculados al terrorismo. Se olvida que vivimos en un planeta en el que las amenazas para la vida, la salud, la seguridad de las personas y para el propio planeta son cada vez mayores y no hacen sino aumentar. Y esas amenazas, en algunos casos naturales, pero en cada vez más casos provocadas por los seres humanos, y afectando a poblaciones cada vez más vulnerables hacen aumentar el riesgo. Riesgo de contraer enfermedades prevenibles; riesgo de no poder acceder a medicamentos; riesgo de verse excluido de los sistemas de producción y sustento; riesgo de perder la vida y tener que desplazarse a causa de un conflicto; riesgo de sufrir los efectos de los desastres naturales; riesgo de sufrir el hambre; y así hasta donde se quiera. En el informe *Vivir con el riesgo*[1] auspiciado por las Naciones Unidas y publicado por la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR) en 2002 se ponía con toda contundencia de manifiesto esta realidad. La lógica del informe y de las propuestas que contenía es poco discutible: puesto que el tipo de riesgos potenciales ha crecido y va a seguir creciendo, abordemos el problema y preparémonos para enfrentarlos desde una óptica de prevención. Lo que proponía el informe era claro: puesto que la eliminación de los riesgos es imposible, preparémonos para vivir con ellos y afrontemos el problema de modo global. Y para eso, definamos mejor cuáles son las amenazas y qué medios deberíamos tener para enfrentarlas. Todas las amenazas, no sólo algunas.

Obviamente, apartado especial merecería una referencia al nuevo tipo de conflictividad violenta y de conflictos armados que se dan en nuestro planeta tras el fin de la Guerra Fría. El número de conflictos armados no ha aumentado, incluso según datos del SIPRI y otros organismos ha disminuido, pero ha cambiado dramáticamente la tipología de los conflictos y la complejidad de los mismos.[2] Términos como «emergencias complejas», que tanto éxito tuvieron en los años noventa, pretendían reflejar esta mayor

1 Con motivo de la publicación del Informe de Naciones Unidas *Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives* por parte de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ISDR). Puede obtenerse en www.isdr.org.

2 Un buen indicador de lo que decimos es el descenso del número de refugiados. Según datos de ACNUR más de 1,5 millones de refugiados volvieron a sus países en 2004, un 35% más que en 2003, con lo que la cifra de refugiados se redujo a 9,2 millones, lo que no se conocía desde 1980. Sin embargo, la de personas desplazadas internas creció en 2004 y llega a 25 millones de personas.

complejidad, y este carácter multicausal de los conflictos violentos que hace más complicada, también, la búsqueda de soluciones o respuestas a los mismos.[3]

Sea como fuere, todos los análisis –tanto los más optimistas como los más pesimistas– coinciden al señalar que tanto los desastres de componente básicamente natural como aquellos provocados por los seres humanos van a crecer en los próximos años y que las víctimas que van a producir van a crecer también. Por ello, parece ineludible la mejora del sistema internacional de respuesta ante desastres de todo tipo.

2. Los mecanismos de respuesta internacional

2.1. El creciente pero insuficiente papel de Naciones Unidas

En el año 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 45/101 de 14 de diciembre abogaba solemnemente por un nuevo orden humanitario internacional donde se reconocía «con preocupación que sigue siendo necesario fortalecer aún más la acción internacional encaminada a hacer frente a los problemas humanitarios cada vez más graves y ajustar las actividades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a las nuevas realidades de un mundo en rápida evolución». Al margen de la retórica más o menos habitual en este tipo de documentos, la resolución 45/101 que se aprobaba junto con otras complementarias en materia humanitaria y que recogía cuestiones aprobadas desde los años ochenta, venía a poner de manifiesto una cuestión fundamental: el peso creciente de las cuestiones humanitarias en la «agenda» de los años noventa y el interés de los organismos internacionales por tomar posiciones en ella.

La Carta de las Naciones Unidas de 1945 contiene en su artículo primero una vaga referencia a «realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario [...]», pero no se concretaba nada más. A lo largo de su historia, Naciones Unidas ha ido incorporando la respuesta a los desastres dentro de sus preocupaciones y competencias, pero de un modo tardío y aún poco eficaz cuando se trata de desastres de gran magnitud. No fue hasta 1971, con la creación de la UNDRO (Organización de las Naciones Unidas

3 No es el objetivo del artículo profundizar en este tema. Ver Rey Marcos y González-Bustelo (2000 *a*). Para una revisión y discusión sobre las emergencias complejas ver Cliffe y Luckman (1999). También, Kundel (1999). Accesible en Internet, en www.cdr.dk/wp-99-5.htm.

para el Socorro en los Desastres), cuando la ONU intenta dotarse de un organismo especializado en la materia, pero esa aspiración no se ha ido concretando hasta los años noventa tras la aprobación de la Agenda para la Paz, cuyo secretario general fue Boutros Gali. Hasta esa fecha, salvo el ACNUR, el trabajo de las agencias de la ONU no tenía esa concepción humanitaria y el único organismo especializado, UNDRO, se centraba en desastres naturales.

En el año 1990, como se ha dicho, se aprueban por la Asamblea General varias resoluciones que incorporan ya la terminología humanitaria y plantean por vez primera el liderazgo de las Naciones Unidas en estas tareas. La resolución 45/101 de 1990 se centra, por ejemplo en un «nuevo orden humanitario internacional» y la 45/102, en la promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria. En los años noventa se celebró también el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales que culminó con un foro en Ginebra en julio de 1999 en el que se aprobó una estrategia general para la reducción de desastres en el siglo XXI que fue aprobada por el Consejo Económico y Social y que propone continuar las actividades coordinadas y multisectoriales de las Naciones Unidas para reducir los efectos de los desastres.

Estos esfuerzos se fueron concretando en la resolución 46/182 de 1992 sobre *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*. En ella, se deja claro que «la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad» y se establecen los mecanismos de coordinación y liderazgo dentro del sistema de la ONU. Así, se crea la figura de un vicesecretario general para asuntos humanitarios, un Departamento para Asuntos Humanitarios (DHA) que posteriormente se convertirá en Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), para enfatizar más aún el papel de la coordinación en las emergencias y crisis. Junto a eso, se crean diversos mecanismos de preparación, respuesta, alerta temprana y coordinación con otros organismos. La coordinación, por lo menos, de las agencias del sistema onusiano, carentes de fondos y ávidas de visibilidad y protagonismo, pasa a ser el mandato fundamental de OCHA.

Por ello, es muy positivo que tras el *tsunami* de diciembre de 2004 en las costas asiáticas y pese a las presiones de los Estados Unidos por el liderazgo de «la mayor operación humanitaria de la historia», haya sido al final la ONU quien ejerza el papel de coordinación tanto entre las agencias multilaterales como entre los Estados y las ONG. Coordinación que debe ser respetuosa con los mandatos de cada organización, pero que debe buscar una utilización óptima de los recursos. Y que debe ser, sobre todo, res-

petuosa y estimulante de la participación local, Gubernamental y de la sociedad civil. En su corta trayectoria, la OCHA ha ido dando importantes pasos en conseguir esta coordinación, pero desastres de la magnitud del que vivió el sur de Asia ponen de manifiesto las limitaciones del sistema internacional para suministrar ayuda a las víctimas.

Una de las serias limitaciones que han tenido las Naciones Unidas, y OCHA en particular, para poder responder de un modo eficaz a los desastres de todo tipo ha sido la falta de voluntad de los estados miembros para dotar adecuadamente el llamado Fondo Rotatorio Central de Emergencias (CERF en las siglas inglesas). La Resolución 46/182 que creaba el DHA ya preveía la puesta en marcha de nuevos mecanismos de financiación, pero así como otros como los Llamamientos Consolidados (CAP) han funcionado de modo relativamente positivo, el CERF es tan escaso que mina la posible actuación rápida de la ONU. El fortalecimiento del CERF está actualmente en discusión en la ONU y el vicesecretario general para asuntos humanitarios Jean Egeland lo ha tomado como una de sus prioridades.

En su actual estructura y funciones la OCHA divide su trabajo, precisamente, en dos grandes apartados: emergencias complejas y desastres naturales. La labor coordinadora de OCHA y, en general, del sistema de Naciones Unidas parece irse abriendo paso poco a poco con dificultades como mostrarían los siguientes datos:

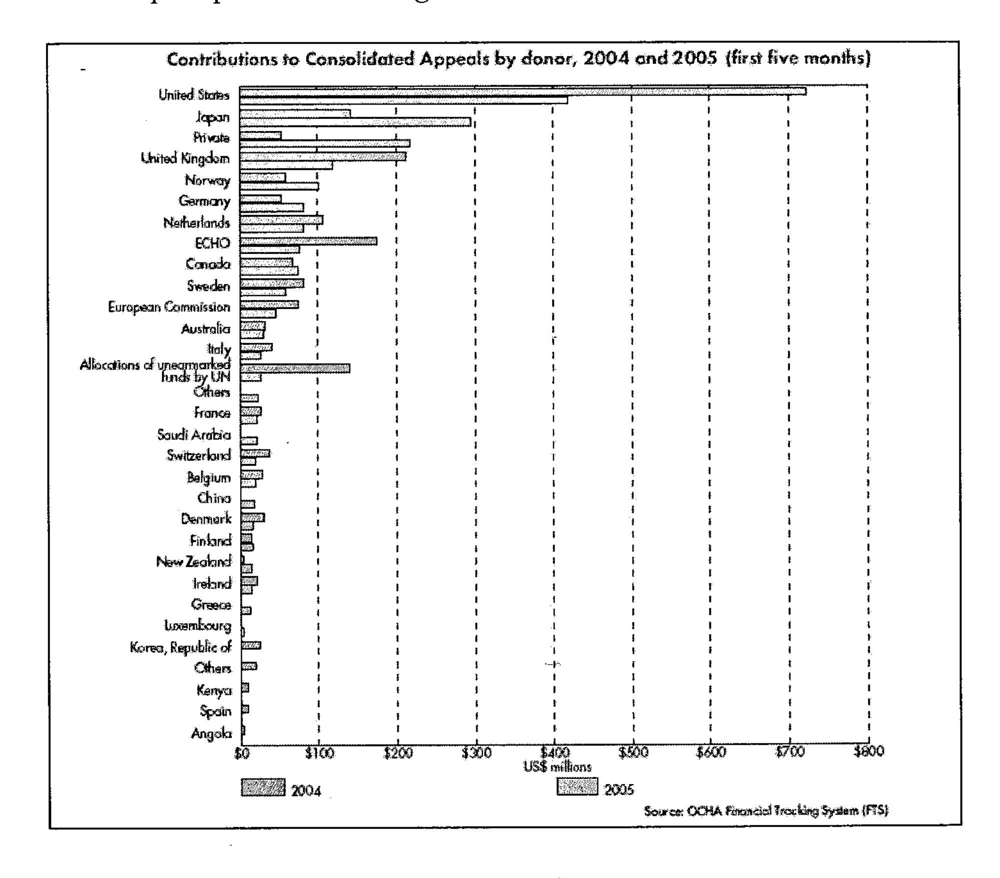
- El Sistema de Llamamientos Unificados Interinstitucionales (CAP en la jerga onusiana) va consolidándose paulatinamente. La OCHA los realiza anualmente para aquellas crisis que permiten un cierto trabajo de planificación previa. Sin embargo, la respuesta de los Gobiernos donantes es en general muy desigual y como ya manifestaba Kofi Annan en su presentación de la Memoria de Naciones Unidas de 1999 «causó particular desaliento la escasa respuesta a que dieron lugar las crisis de África en un momento en que muchos países donantes disfrutaba de periodos de prolongada prosperidad».[4] Este dato, estremecedor y que se ha mantenido en todos los CAP habla por sí solo del reciente uso de la ayuda humanitaria como instrumento *realista* de política exterior en detrimento de los fines, que al menos retóricamente, deben impregnarla: orientación hacia las víctimas, no discriminación, imparcialidad, no condicionalidad, etc.[5] El análisis de la respuesta de los donantes a los CAP (proceso de llamamientos consolidados de la ONU) es un buen

4 Naciones Unidas, *Op. Cit.*, pp. 75.

5 Para un seguimiento de los CAP y de los mecanismos de finaciación ver *Global Humanitarian Assistance Update 2004-2005*, junio 2005. Puede obtenerse en www.globalhumanitarianassistance.org.

indicador del mayor o menor compromiso multilateral de los diversos donantes y su visión de las crisis que vive el planeta. El hecho de que Irak fuera incluido en el CAP de 2003 pero no en el de 2004 hizo que las cifras globales de los llamamientos consolidados se redujeran en un 45% pasando de 4.000 millones de dólares en 2003 a 2.200 millones en 2004.[6] En ambos años los fondos solicitados por Naciones Unidas se cubrieron en conjunto en un 64%, pero con grandes desigualdades. Así el 90% de los fondos para Irak en 2003 fue cubierto pero tan sólo se cubrió el 26% de lo demandado para Mozambique.

- Sobre tan sólo nueve donantes recaen más del 80% de los fondos incluidos en el CAP: ECHO (Comisión Europea), Alemania, Japón, Holanda, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos y donantes privados.
- Las contribuciones al CAP de 2004 y primeros meses de 2005 fueron las que aparecen en la figura.



6 Tomado del informe la *Acción Humanitaria 2003-2004* realizado por el autor y otros colaboradores de IECAH para Médicos sin Fronteras España. En prensa.

- Naciones Unidas ha tratado de dar un *enfoque más coordinado y coherente* a las diversas cuestiones que tienen que ver con el entorno necesario para la acción humanitaria: libertad de acceso a las víctimas, negociaciones con las partes en conflicto, respeto de los principios humanitarios. Además coincidiendo con el aniversario de los Convenios de Ginebra el Consejo de Seguridad celebró dos reuniones abiertas sobre la observancia y aplicación de las normas del Derecho Humanitario y se han puesto en marcha iniciativas para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos armados. La cuestión de la coherencia ha planteado serios debates con otros actores y las propias ONG que ven cómo en muchos escenarios de conflicto y posconflicto, la labor de la ONU está más orientada a cumplir una agenda de tipo político que movida por intereses humanitarios (Macrae, 2000).
- Se inició un proceso de discusión entre las diversas agencias de Naciones Unidas para el tema de los *desplazados internos*, ya que no existe ningún organismo con competencia específica sobre esta cuestión. Tratando de coordinar la labor de ACNUR y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se han iniciado diversas acciones que permitan asignar responsabilidades en caso de crisis con gran número de desplazados internos. Al mismo tiempo se han elaborado estudios sobre países afectados por este problema y un compendio de prácticas eficaces basadas en experiencias de terreno. También OCHA coordina la Unidad de Desplazamiento Interno de la ONU.

Pese a estos avances en materia de coordinación, la propia complejidad del Sistema de Naciones Unidas hace que se haya avanzado poco en el trabajo conjunto entre las agencias dedicadas al desarrollo sobre todo el PNUD y las humanitarias. El sistema de los CAP de los CHAP (Planes Comunes de Acción Humanitaria que se ponen enmarca en cada crisis o país) está contribuyendo a un cierto avance pero aún de modo insuficiente.

2.1.1. Las operaciones de paz de la ONU

En el otro gran ámbito de trabajo de las Naciones Unidas vinculado de algún modo con la acción humanitaria, el de las operaciones de paz, ha habido en estos años importantes cambios con la publicación del informe del panel de expertos independientes sobre *Operaciones de Mantenimien-*

to de la Paz el pasado 23 de agosto[7] (conocido como *Informe Brahimi* por ser ese diplomático quien coordinó la redacción).

El informe se puso en marcha, precisamente, por la constatación de que muchas de las OP de la ONU no se habían desarrollado de modo eficaz y en ocasiones habían contribuido a una confusión de papeles entre las labores humanitarias y las propias del mantenimiento de la paz.

Las principales recomendaciones del Informe van en el sentido de:

- Dar más poder y autonomía política al Department of Peacekeeping Operations (DPKO) en la ONU.
- Aprobar mandatos que sean imparciales pero no necesariamente neutrales, especialmente si una de las partes en conflicto usa la violencia.
- Cuando el Consejo de Seguridad de la ONU decide autorizar una misión de mantenimiento de la paz, esta debe tener el firme compromiso de cumplir su mandato y debe contar con los medios, inclusive militares, para ello.
- Definir una estrategia de «despliegue rápido y efectivo» que permita situar en 30 días tropas en el terreno para misiones tradicionales de mantenimiento de la paz y 90 días para misiones más complejas
- Impulsar a los Estados miembros a crear fuerzas de aproximadamente 3.000/5.000 efectivos que puedan estar disponibles para misiones de la ONU en 30 días.
- Establecer una lista de efectivos militares y policiales que puedan ser llamados con urgencia, *on-call list*, para actuar en siete días y que ayuden a poner en marcha operaciones de mantenimiento de la paz.
- Autorizar unos fondos de 50 millones de dólares al Secretario Gral. de la ONU para que comience a planificar operaciones de paz con anticipación.
- Asegurar que las operaciones de paz tienen fondos suficientes para ir acompañadas de proyectos rápidos que mejoren las condiciones de vida de las personas en las zonas afectadas.
- Crear un grupo de trabajo (*task force*) para cada misión en las que se combinen análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, ayuda a los refugiados y desplazados, información pública, logística, finanzas y reclutamiento.

7 Información sobre el Panel, miembros, recomendaciones, resúmen y texto completo en http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/menu.htm.

En una primera lectura las recomendaciones parecen bastante lúcidas y razonables vistas las limitaciones y los fracasos de muchas de las operaciones de paz de la década pasada. El impacto real del *Informe Brahimi* fue grande en el sistema internacional y ha llevado a un replanteamiento de estas operaciones.

La reciente Cumbre de Naciones Unidas abordó algunas de estas cuestiones creando una Comisión de Consolidación de la Paz. Aún es pronto para valorar hasta que punto puede o no ser eficaz.

2.1.2. Otras cuestiones vinculadas con las OP de la ONU

No es aquí lugar para desarrollar otro de los temas fundamentales que ha contribuido en estos años a impulsar el debate en las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con la acción humanitaria y la respuesta a los conflictos: la intervención humanitaria y el debate en torno a la «responsabilidad de proteger». Simplemente queremos recalcar aquí que, esta cuestión que estuvo marginada de los debates de la ONU por el énfasis puesto por Estados Unidos en la llamada «guerra contra el terror», se ha retomado en la última Asamblea General cuyo documento final recoge muchas de las ideas del *Informe sobre la responsabilidad de proteger.*

Auspiciada por el Gobierno de Canadá, se estableció en septiembre de 2000 y así se anunció a la Asamblea General de la ONU, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, que publicó el *Informe la responsabilidad de proteger*[8] a finales de 2001. El nombre no puede ser más significativo. Se trata de pasar de un hipotético derecho a intervenir dónde y cuándo ciertos Estados quieran, a la responsabilidad de proteger a las poblaciones en peligro o amenazadas o a aquellas que ven en peligro su seguridad humana, con criterios claros y preestablecidos. Responsabilidad de protección que emana de los instrumentos de Derecho Internacional firmados y ratificados por los propios Estados. Así, por ejemplo

> ... la Comisión descubrió que la expresión *intervención humanitaria* no ayudaba a avanzar en el debate, también estima que la terminología usada en debates anteriores para argumentar a favor o en contra del *derecho a intervenir* de un Estado en territorio de otro Estado está anticuada y carece de utilidad. Preferimos hablar no del derecho a intervenir sino de la *responsabilidad de proteger.*

8 Comisión Internacional sobre Intervención y soberanía de los Estados, *La responsabilidad de proteger*, accesible en www.iciss-ciise.gc.ca/menu-e.asp, Canadá, 2001.

Del mismo modo, propone abandonar el uso de «intervención humanitaria» y hablar claramente de intervención o en su caso de intervención militar pues «el empleo en este contexto de una palabra como *humanitario* cuyo significado es intrínsecamente positivo, tiende a predeterminar la propia cuestión de que se trata, es decir, si la intervención es defendible o no».

La cuestión de las operaciones de paz y de la intervención humanitaria nos lleva necesariamente a dedicar, aunque sea unas líneas al asunto de la participación de fuerzas armadas en misiones de carácter humanitario.[9]

Aunque contingentes militares han participado desde hace muchos años en operaciones con componentes humanitarios tanto tras desastres naturales como en conflictos, tras la crisis en los Balcanes y los bombardeos de la OTAN sobre Yugoslavia el cambio es fundamental. Con el expresivo título de «¿Pueden coexistir las intervenciones militares y las acciones humanitarias?» comenzaba uno de los capítulos del *Informe Mundial sobre Desastres 1997* editado por la Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja que ya aventuraba lo que luego se ha complicado aún más. La pregunta sin duda es pertinente, ya que la irrupción de los militares en el escenario humanitario tras las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU declarando intervenciones de carácter humanitario, ha alterado y confundido de modo importante el propio concepto de acción humanitaria. La posterior acción militar en los Kosovo de la mano de la OTAN, sin autorización de Naciones Unidas o las acciones unilaterales en Afganistán e Irak han complicado aún más esta cuestión.

El abuso del calificativo humanitario buscando una mayor legitimidad a operaciones básicamente militares y de coerción han hecho más borrosa la división, que existe y debe mantenerse, entre tres campos de acción diferentes: el político, el militar y el humanitario. Las operaciones militares pueden detener la matanza, controlar la violencia, asegurar corredores y garantizar y proteger espacios de seguridad. La acción humanitaria no. Pero la acción humanitaria, incluso con recursos limitados puede llegar a lugares inaccesibles y durante el conflicto (Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, 1997). Además lo hace con criterios de neutralidad, imparcialidad y orientada a las víctimas sin importar su procedencia ni pertenencia a uno u otro bando.

La evaluación de las intervenciones humanitarias con participación de la fuerza militar y el análisis de los riesgos de la vinculación entre lo militar y lo humanitario ha llevado a plantear una serie de condiciones para

9 Esta parte esta tomada parcialmente de otros artículos del autor.

que estas puedan coexistir y beneficiarse mutuamente y ser más eficaces para asistir a las víctimas y resolver los conflictos. Entre estas están el respeto y la diferenciación entre ambas sobre todo en situaciones de máxima violencia,

> ... donde la relación se torna más difícil y se requiere fijar mayor distancia entre militares y humanitarios con el fin de permitirle a cada uno realizar sus tareas de manera efectiva. En este caso es mejor que lleven a cabo su labor de manera separada aunque complementaria. Se puede actuar, así, tanto sobre la causa como sobre el efecto del sufrimiento.

También se dice que «resulta claro, como enseñan los errores cometidos, que las agencias humanitarias deben mantener firmemente su imparcialidad, su neutralidad y su independencia» (Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, 1997).

Los problemas específicos que acompañan a las fuerzas armadas en situaciones de gran violencia en operaciones de índole humanitaria son diferentes y han sido analizados, entre otros por Adam Roberts (1997) refiriéndose a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas con fines humanitarios. Incluso en esos casos sucede que la presencia de fuerzas armadas condiciona la imparcialidad ya que es vista como parcial por una de las partes. Aunque acciones humanitarias y participación militar con mandatos claros y en operaciones de paz pueden coexistir, la diferenciación entre ambas debe ser nítida y unos y otros deben tener claros los límites de su acción. Conviene recordar que la propia ONU estableció en 1994 las llamadas *Oslo Guidelines*[10] para establecer criterios restrictivos sobre el uso de medios militares en operaciones humanitarias. La evolución de los mandatos de las operaciones de paz de la ONU y su vinculación, en ocasiones, a la prestación de asistencia han hecho que la clásica división entre unos y otros aspectos de las operaciones de paz sea ahora menos clara. En los últimos años ha existido una tendencia entre las FF AA a presentar la «parte por el todo». Las operaciones de paz con mandatos del CSNU sólo tienen en contadas ocasiones misiones relacionadas con la AH y, sin embargo, se tienden a presentar como esencialmente humanitarias.

Aunque no existe hasta la fecha un marco normativo claro y vinculante para estas cuestiones a escala internacional, si existen propuestas y posiciones de las Naciones Unidas y de algunos países donantes con tradición en esta materia.

10 OCHA. Civil and Military Defence Assets in Humanitarian Action. Fueron renovadas en 2004 por OCHA y ECHO.

1. La OCHA en colaboración con diversos donantes elaboró en 1994 las llamadas Directrices de Oslo (*Oslo Guideliness*) sobre uso de medios militares y de defensa civil en ayuda humanitaria que son hasta la fecha el documento de referencia para este tema. En dichas directrices se establece que las FF AA nunca deberían participar en asistencia directa a las víctimas, colaborando indirectamente o con apoyo infraestructural. Se insiste en que esta participación debería ser el último recurso, no debería suponer coste adicional alguno y estar siempre bajo control civil. En junio de 2004, el IASC (Comité Permanente Inter. Agencias que agrupa a ONG y organismos internacionales) publicó un documento de referencia que renueva los criterios de Oslo.[11]
2. Los propios organismos internacionales y organismos donantes han sido conscientes desde hace años de los problemas que plantea la creciente militarización de la AH. El CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) elaboró un estudio en 1998 en el que se concluye que la asistencia prestada por medios militares es más cara y en la mayor parte de los casos no se justifica.
3. Algunas cooperaciones bilaterales han elaborado posiciones sobre esta materia y cuentan con experiencia en la utilización de medios militares en los aspectos logísticos, de seguridad o de información vinculados a la ayuda humanitaria.
4. Las FF AA de diversos países u organismos multilaterales como la OTAN, por su parte, han creado desde hace años los llamados equipos CIMIC (Cooperación Cívico Militar) que han participado en ciertas actividades humanitarias dentro de operaciones de paz o de otro tipo. En cualquier caso el objetivo de los equipos CIMIC es complementar el despliegue militar y por eso, aunque en ocasiones puedan tener una mayor vinculación con lo humanitario, no es esta su misión fundamental.
5. En este contexto, algunos de los elementos de esta cuestión que generan debates serían:

   a. La militarización de la ayuda humanitaria puede conllevar un rechazo de la población civil a la que se pretende ayudar.
   b. La militarización de la ayuda supone un riesgo para los trabajadores humanitarios y para el acceso a las víctimas.
   c. La «ayuda humanitaria» prestada por los ejércitos puede ser parcial.

11 Ver http://www.reliefweb.int/library/documents/2004/ocha-civmil-28jun.pdf.

d. La «ayuda humanitaria» prestada por los ejércitos es cara y poco eficiente.
e. La militarización de la ayuda humanitaria como instrumento propagandístico de los Estados.

Por ello, con todos los elementos anteriores nos parece un olvido *imperdonable* el hecho de que el informe del grupo de alto nivel sobre reforma de la ONU no incluyera propuestas de fortalecimiento del sistema de respuesta y prevención de desastres y se centrara sobre todo en lo relativo al entorno de paz y seguridad y lucha contra el terrorismo. Tampoco en Kobe, lamentablemente, se avanzó mucho y la impresión generalizada es que tras el *shock* producido por el desastre asiático, la comunidad internacional vuelve por donde solía: a no abordar a fondo las reformas institucionales y los compromisos financieros para enfrentar estas situaciones más allá de la emergencia.

2.2. Tendencias entre los «donantes» y otros organismos internacionales

El auge de las cuestiones humanitarias y la necesidad de responder a los desastres de todo tipo ha ido dando lugar a un creciente papel de los organismos internacionales y de las cooperaciones bilaterales en acción humanitaria. Citaremos algunas cuestiones relevantes en el ámbito de la Unión Europea, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y de los donantes bilaterales en el llamado *Good Humanitarian Donorship* (Buenas Donaciones Humanitarias).

2.2.1 El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE

Coincidiendo con la nueva tipología de conflictos y el agravamiento de las emergencias complejas en los años noventa, el CAD comenzó a preocuparse también por el efecto sobre el desarrollo de los conflictos, y en general sobre la necesidad de dar coherencia y complementariedad a los diversos instrumentos de la ayuda incluyendo, por supuesto, la ayuda humanitaria. Fruto de esta preocupación fue la creación en el seno del CAD del grupo de trabajo sobre la relación entre los conflictos, la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo que desde 1995 ha producido diversas posiciones y documentos que reflejan la posición de los países donantes sobre estos temas.

El resultado más importante del grupo especial fue la publicación en 1997 de las *Directrices del CAD sobre los conflictos la paz y la cooperación para el desarrollo,* que fue acompañada de una *Declaración de principios de los Ministros de Desarrollo y otros altos cargos de los organismos de cooperación de los países de la OCDE,* que resume los elementos esenciales de las Directrices y establece los compromisos y acciones claves necesarias para responder a la necesidad de prevenir los conflictos y construir la paz.

En efecto, tras la publicación en 1996 del informe del CAD *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation,*[12] se propuso un enfoque común hacia la cooperación para el desarrollo. Este enfoque de carácter general, que ha marcado el trabajo del CAD durante estos años, puede desempeñar también un papel vital en relación a la actuación en el ámbito de los conflictos y en la construcción de la paz, y se fue concretando en las *Directrices y la Declaración de Principios.*

Para el CAD, aunque con sus particularidades, la ayuda humanitaria es un instrumento de la ayuda al desarrollo que debe utilizarse en ciertas situaciones en las que tiene ventajas comparativas con otros. Lo interesante del trabajo del CAD en este terreno es que tras varias décadas en las que no prestó atención al asunto, desde el año 1995 ha desplegado un enorme trabajo de producción de doctrina sobre diversos aspectos de la relación ayuda desarrollo. En esta línea, el CAD ha ido publicando documentos sobre la reducción de los gastos militares y su papel en el desarrollo, sobre la participación de los militares en las operaciones humanitarias y el uso de medios militares en ellas analizando sus ventajas y desventajas, sobre el uso de incentivos y «desincentivos» como estrategias para promover el desarrollo y más recientemente materiales sobre evaluación de la ayuda en emergencias complejas (Rey Marcos y González-Bustelo, 2000 *b*).

Las conclusiones de muchos de estos trabajos reflejan la preocupación del CAD por situar la ayuda en un contexto más amplio pero restringiendo su uso a los fines estrictamente humanitarios. El CAD también ha visto con preocupación el crecimiento de los fondos de ayuda humanitaria en momentos de «fatiga de la ayuda» –esto es, el declive tendencial de los presupuestos de AOD y las dudas crecientes respecto a su efectividad– que se observa tras el fin de la guerra fría.

Tras los atentados del 11-S y el nuevo contexto internacional, el CAD ha continuado esta preocupación con la publicación de Directrices sobre Reforma del sistema de seguridad y gobernanza (2005) o con la elaboración

12 Hay versión española con el título de *La cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI,* editada en México.

de propuestas sobre nuevos sistemas de definición y contabilización de los gastos de ayuda humanitaria en línea con las propuestas del *Good Humanitarian Donorship* (DAC-OECD, 2005).

En definitiva, el CAD ha sido más sensible que la mayor parte de los Estados miembros del mismo para tratar de mantener los montos de ayuda al desarrollo y el uso más riguroso del conjunto de instrumentos de ayuda, entre ellos la ayuda de emergencia. El problema es que muchas de sus recomendaciones e informes no se plasman luego en las políticas de los países que lo componen.

2.2.2. La Unión Europea

Los orígenes de la ayuda de emergencia de la Comunidad Europea se remontan, prácticamente, a la propia creación de la Comunidad; pero no es hasta 1992, con la creación de la ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea), que este organismo se dota de un instrumento específico para hacer frente a las crisis humanitarias. No es, por supuesto, casual este surgimiento, que trata de adecuar la maquinaria de la Comisión a nuevos retos y problemas: aumento de emergencias complejas, crisis en los Balcanes, agravamiento de la situación en los Grandes Lagos, etc. Con la aprobación del Reglamento de Ayuda Humanitaria en 1996[13] se consolida esta AH de la Comunidad y se la dota de la base jurídica adecuada. De este modo, la Comisión Europea ha contado desde 1992 con un instrumento ágil y eficaz para responder a los desastres naturales y a los conflictos armados y otras situaciones similares.

Sin embargo, en algunas ocasiones la ayuda humanitaria se ha convertido en una suerte de acción sustitutoria en situaciones que hubieran requerido una respuesta política por parte de la Comunidad Europea. Basta con recordar el inicio del conflicto en los Balcanes tras la separación de Croacia y Eslovenia de la República Federal Yugoslava y la falta de acuerdo entre los países de la Comunidad Europea de la época para abordar de modo común las consecuencias políticas de esta separación. La Comisión Europea destinó enormes cantidades de dinero a través de la ECHO a paliar las desastrosas consecuencias del conflicto pero fue muy poco activa, sobre todo en las primeras fases del conflicto, en la propuesta de soluciones políticas al mismo.

13 Reglamento (CE) n.º 1257/96.

Durante estos años, la UE se ha convertido en el primer donante mundial de ayuda humanitaria (sumando las aportaciones de los Estados miembros y la de la Comunidad), y a través de la ECHO ha impulsado numerosas operaciones en todo el mundo, con una estructura, modos de trabajo, enfoques y criterios que han permanecido relativamente estables.

La base jurídica de la ayuda humanitaria de la UE se recoge en el Reglamento, que explicita una concepción de la ayuda humanitaria independiente de los intereses de la política exterior o de otro tipo y orientada hacia la prevención y disminución del sufrimiento humano, en línea con la Declaración de Madrid y otros documentos. Algunos de sus aspectos más relevantes, desde este punto de vista, son los siguientes:

- *El derecho a recibir asistencia humanitaria.* En el preámbulo se recoge con claridad el derecho de las víctimas de catástrofes naturales, guerras u otros conflictos a recibir una asistencia humanitaria internacional cuando se demuestre que no pueden ser eficazmente socorridas por sus propias autoridades.
- *El objetivo de la ayuda humanitaria de la Unión Europea.* El reglamento concreta el objetivo general de prevención y disminución del sufrimiento humano contenido en el preámbulo en una serie de objetivos concretos como «salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia o inmediatamente posteriores y como consecuencia de catástrofes naturales que hayan provocado pérdida de vidas humanas, sufrimientos físicos, psicológicos y morales y daños materiales». De igual modo y frente a concepciones simplemente de emergencia de la ayuda, el reglamento plantea «suministrar la asistencia y el socorro necesario a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas, en particular como consecuencia de conflictos o guerras».
- *Los diversos tipos de ayuda.* El reglamento, sin ser exhaustivo, establece un listado de posibles acciones susceptibles de ser apoyadas por la Comisión Europea dentro de la ayuda humanitaria, que van desde operaciones tras una catástrofe hasta acciones de rehabilitación a corto plazo, de preparación para desastres o de apoyo a acciones civiles de protección en favor de las víctimas de conflictos.
- *No condicionalidad de la ayuda humanitaria.* A diferencia de la cooperación para el desarrollo, que en su evolución ha incorporado elementos de condicionalidad en materia de derechos humanos y que en la política comunitaria de cooperación ha incluido la llamada

«cláusula democrática», en el reglamento no existe alusión o referencia alguna que permita vincular la ayuda a la política exterior y de seguridad común (PESC) o a otros aspectos de la política comunitaria.

Tras la discusión del Tratado Constitucional, la ayuda humanitaria se incorpora como una nueva materia en ella, tratando de recoger lo previsto en el Reglamento de Ayuda Humanitaria (1275/96) de 1996 en el artículo III 321 de la parte III. Pese a su brevedad, este artículo recoge los principios de imparcialidad y neutralidad y no discriminación, y con respecto a los actores, propone la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria formado por jóvenes para llevar a cabo las operaciones humanitarias.

Aunque el reglamento permite que sea la Comisión la que ejecute directamente las actividades de asistencia, en la práctica es la ECHO la que canaliza la ayuda a través de sus socios operativos (ONG, sistema de NU, Cruz Roja) mediante el llamado Acuerdo Marco de Asociación (AMA). El análisis de cómo ha evolucionado la asignación de fondos es interesante, pues refleja una clara tendencia a financiar las ONG en detrimento de los organismos de NU: más del 70% del presupuesto de la ECHO se canaliza a través de las ONG o de la Cruz Roja. El AMA se diseñó para ser un instrumento flexible que permitiera la rápida respuesta a las crisis y por eso establece mecanismos y procedimientos de trabajo adecuados a la ayuda humanitaria.[14]

2.2.3. Los donantes[15]

Un grupo de países clásicamente más comprometidos con la asistencia humanitaria y con una cierta mayor reflexión en la materia han puesto en marcha algunas iniciativas para mantener la orientación de la ayuda en función de las necesidades y establecer una serie de criterios y de compromisos al respecto. En efecto, durante el mes de junio de 2003 se celebró en Estocolmo la Reunión Internacional sobre Buenas Donaciones Humanitarias (*Good Humanitarian Donorship*) auspiciada por el Gobierno sueco y a la que acudieron tanto donantes bilaterales como agencias de

14 www.europa.eu.int/comm/echo.

15 Usamos el término con el contenido más o menos convencional que le dan los organismos internacionales aunque en ocasiones, como en la Conferencia de Donantes para Irak celebrada en Madrid, la adecuación del término a lo que allí se vio es más bien dudosa. Para más detalles sobre este tema, Rey Marcos (2004).

las Naciones Unidas y organismos internacionales no gubernamentales con el objetivo de fijar ciertos criterios comunes en materia de donaciones de ayuda humanitaria. Ello es reflejo de este aumento del interés por las cuestiones humanitarias a que estamos haciendo referencia.

La primera conferencia del GHD en Estocolmo aprobó 23 principios que los donantes se comprometen a cumplir en sus actuaciones y un plan de trabajo y calendario para llevarlo a cabo.

Los 23 principios de la GHD (Buenas Donaciones Humanitarias)[16]

Objetivos y definición de la acción humanitaria

1. Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis –provocadas por el hombre o por catástrofes naturales–, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.
2. La acción humanitaria debe guiarse por los principios humanitarios de: *humanidad*, que sustenta sobre la importancia central de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; *imparcialidad*, que es emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; *neutralidad*, que significa que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la acción humanitaria se esté llevando a cabo; *independencia*, que es la autonomía de los objetivos humanitarios respecto a objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en relación con las zonas donde la acción humanitaria se esté realizando.
3. La acción humanitaria incluye la *protección* de civiles y de aquellos que ya no toman parte en las hostilidades, y la provisión de comida, agua y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de *asistencia*, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a un modo normal de vivir.

16 Traducción del *Good Humanitarian Donorship*, Estocolmo, junio de 2003.

Principios generales

4. Respetar y promover la aplicación del derecho internacional humanitario, la legislación sobre los refugiados y los derechos humanos.
5. Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los Estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus fronteras, esforzarse por asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.
6. Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con análisis de necesidades.
7. Solicitar que las organizaciones que ejecutan la acción humanitaria garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.
8. Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén mejor capacitadas para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios.
9. Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.
10. Apoyar y promover la función central y única de las Naciones Unidas en proporcionar dirección y coordinación de la acción humanitaria internacional, la función especial del Comité Internacional de la Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de organizaciones no gubernamentales en la realización de acciones humanitarias.

Financiación, gestión y responsabilidad de los donantes

(a) Financiación

11. Esforzarse por asegurar que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades en crisis actuales.

12. Considerando la exigencia de aportar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones humanitarias cruciales.
13. Al tiempo que se insiste en la importancia de un establecimiento de prioridades transparente y estratégico y de una planificación financiera por medio de organizaciones, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir mejoras en la financiación a largo plazo.
14. Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los Llamamientos Consolidados Interagencias (CAP) de las Naciones Unidas y a los llamamientos del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y apoyar activamente la formalización de Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP) como instrumento primordial de planificación estratégica, fijación de prioridades y de coordinación en emergencias complejas.

(b) Promoción de estándares y mejora en la ejecución

15. Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran completamente a las Buenas Prácticas y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia en el desempeño de la acción humanitaria.
16. Promover el uso de las directrices y principios del Comité Permanente Interagencias (IASC) en las actividades humanitarias, los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno y el Código de Conducta de 1994 para el movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en respuesta a desastres.
17. Estar preparados para ofrecer apoyo al desempeño de acciones humanitarias, incluida la facilitación del acceso humanitario seguro.
18. Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias, incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos, para fortalecer la capacidad de respuesta.
19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que este uso está en conformidad con las leyes humanitarias

internacionales y con los principios humanitarios y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.

20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

(c) Formación, información y responsabilidad

21. Apoyar las iniciativas relativas a la formación, la información y la rendición de cuentas en el desempeño efectivo y eficaz de la acción humanitaria.
22. Promover las evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a las crisis, incluidas las evaluaciones sobre la actuación de los donantes.
23. Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y alentar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

Las reflexiones del GHD han sido recogidas por el CAD que ha ido adoptando algunas cuestiones, como el uso del término acción humanitaria, y ha planteado otras a discusión buscando posiciones comunes de todos los donantes también en este foro.

El proceso de buenas prácticas de donación es aún incipiente pero refleja el que algunos donantes están interesados en la mejora del conjunto del sistema humanitario y en el establecimiento de criterios de responsabilidad y calidad y, en esa medida, nos parece de gran interés. Hasta el momento, tan sólo seis países han publicado estrategias nacionales de implementación de los acuerdos de Estocolmo.

3. Algunas conclusiones y propuestas

La respuesta a la crisis del sur de Asia y otras crisis, han demostrado, una vez más, la capacidad de reacción de las sociedades y opiniones públicas ante estas tragedias. Pero pone más de manifiesto la falta de respuesta a situaciones crónicas o de extrema vulnerabilidad que están en el fondo de estas crisis y los riesgos que eso conlleva. Eso y las reflexiones

anteriores en relación con el sistema internacional de ayuda nos llevarían a proponer telegráficamente la necesidad de:

- Fortalecer los mecanismos de preparación ante desastres y prevención, incorporándolo como un prerrequisito para los proyectos de cooperación para el desarrollo en zonas de alta siniestralidad.
- Apoyar los sistemas de mitigación y preparación en el nivel comunitario y el fortalecimiento de la capacidad en los propios países del sur. Visto lo visto tras el *Katrina*, también de los países desarrollados que han menospreciado los riesgos y amenazas «reales» a su seguridad.
- Dotar a los organismos de respuesta internacional tanto multilaterales como bilaterales de medios propios civiles o, provisionalmente, movilizar los medios militares precisos siempre bajo mando y control civil y en consonancia con los principios humanitarios.
- Elaborar criterios claros de respuesta internacional basada en principios humanitarios. La responsabilidad primera de satisfacción de las necesidades de las potenciales víctimas es de los gobiernos de los Estados donde residen. Sólo si éstos son responsables de su sufrimiento o bien por incapacidad, falta de recursos o incompetencia no pueden satisfacerlas, la comunidad internacional debe ayudar.
- Plantear la respuesta humanitaria desde el respeto estricto del marco jurídico internacional y de los valores y principios humanitarios recogidos en ellos.
- Mejorar los sistemas de rendición de cuentas y transparencia del conjunto del sistema humanitario internacional, incluyendo las ONG, como modo de fortalecer la confianza de las opiniones públicas, su compromiso de medio plazo y la eficacia del conjunto de la respuesta.
- Impulsar los mecanismos de coordinación tanto en el terreno como en las sedes, respetando los mandatos y misiones de cada actor humanitario. En este sentido el papel de las Naciones Unidas y de su vicesecretario General para Asuntos Humanitarios es de gran importancia. La coordinación entre organismos públicos y ONG, que en casos como el del tsunami manejan más fondos que los propios gobiernos, deviene fundamental. Uno de los aspectos de esta coordinación debe ser el impulso de la relación con los organismos de desarrollo, evitando la parcialización y falta de continuidad del apoyo internacional.
- Dotar de medios y fondos adecuados para la primera respuesta. El fortalecimiento de mecanismos como el CERF nos parece básico.

Bibliografia

CLIFFE, L. Y LUCKMAN, R. (1999): «Complex political emergencias and the state: failure and the fate of the state», en *Third World Quartely,* Vol. 20, 1.

DAC-OECD (2005): *Improving stathistical reporting on humanitarian aid. Identifying a common definition of humanitarian aid for statistical and reporting purposes.* Working paper.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE CRUZ ROJA Y MEDIA LUNA ROJA (1997): *Informe mundial de Desastres 1997,* Oxford University Press, Oxford.

KUNDEL, J. (1999): *Humanitariam assistance: breaking the waves of complex political emergencies. A literature survey,* CDR Working paper 99.5.

MACRAE, J. (2000): *Humanitarianism: facing new challenges,* Great decisions 2000. London. ODI (Overseas Development Institute), Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension, HPG report 10, London, April, 2000.

REY MARCOS, F. Y GONZÁLEZ BUSTELO, M. (2000 *a*): «Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia», en *Anuario CIP 2000,* Icaria, Barcelona.

— (2000 *b*): *El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y los conflictos, la paz y la cooperación al desarrollo,* Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

REY MARCOS, F. (2004): «La financiación de la asistencia humanitaria: el papel de los donantes y sus implicaciones», en *Anuario CIP 2004,* Icaria, Barcelona.

ROBERTS, A. (1997): «El uso de las fuerzas de mantenimiento de la paz de UN con fines humanitarios», *RPN, 23,* Hegoa, Universidad del País Vasco, Bilbao.

www.globalhumanitarianassistance.org
www.un.org/peace/reports/peace_operations/menu.htm
www.iciss-ciise.gc.ca/menu-e.asp
www.reliefweb.int/library/documents/2004/ocha-civmil-28jun.pdf